常見問題：適用於香港的金融機構有效處置機制

背景

Q1. 政府為何建議設立一套適用於香港的金融機構處置機制？

A1. 在全球金融危機期間，全球多個地區的政府相繼出手挽救部份瀕臨倒閉的金融機構[1]，涉及的巨額公帑更屬史無前例。這些金融機構被視為具系統重要性或「大到不能倒」，意思是指若這些金融機構進入一般的破產程序，將會對金融穩定、實體經濟以至整體社會造成嚴重破壞(有關原因見下文A4)。為了挽救這些金融機構，納稅人需要資助其股東及債權人；而這種做法並不理想，原因之一是會削弱市場自律，增加日後再次發生倒閉事件及危機的可能性。危機過後，國際社會逐漸達成共識，認為需要設立「處置機制」，作為穩健的替代方案，以安全的方式處置金融機構，以避免嚴重干擾金融體系，並能保障公帑，恢復市場秩序及控制道德風險。金融穩定理事會在這個共識的基礎上定出處置機制的新國際準則，而所有金融穩定理事會成員地區都須遵守這些準則[2]。

Q2. 為何政府現在提出這些建議？

A2. 在全球金融危機發生後，金融穩定理事會受二十國集團領袖委託處理「大到不能倒」的問題。金融穩定理事會繼而提出一系列政策，以減低金融機構倒閉的可能性，以及金融機構一旦倒閉所造成的影響。這些政策的核心是金融穩定理事會制定並於 2011 年底最終定稿的《金融機構有效處置機制的主要元素》（簡稱《主要元素》）所載的新國際準則[3]。香港作為國際金融中心及金融穩定理事會成員地區，須採取必

---

[1]金融機構的定義為「主要業務是提供金融服務或進行金融活動的任何實體，包括但不限於銀行、保險公司、證券或投資公司，以及金融市場基建公司」（這個定義是來自金融穩定理事會（2013 年 8 月）的《諮詢文件：金融機構有效處置機制的主要元素的評估方法》（“Consultative Document: Assessment Methodology for the Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions”），詳見 https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130828.pdf。

[2]金融穩定理事會的成立目的，是要在國際層面上協調各國的金融主管當局和國際標準制定組織的工作，以及制定有效的規管、監管和其他的金融界別政策，並促進有關政策的實施。

[3]金融穩定理事會（2011 年）《金融機構有效處置機制的主要元素》（“Key Attributes of Effective

要措施以符合有關準則，並應盡可能於金融穩定理事會所定 2015 年底的限期前達到。

所有金融穩定理事會成員地區都已參照《主要元素》所載準則進行自我評估，以識別在《主要元素》的規定及現行法例的規定兩者間是否存在任何差距。接着，金融穩定理事會根據這些評估結果對處置機制進行同業評審[4]。評審結果發現幾乎所有成員地區（包括香港）都需要進行立法改革，才能全面符合《主要元素》所載準則。在最近一次的進度報告中，金融穩定理事會留意到部份成員地區其後已作出為消除所識別的差距而需要進行的立法改革，或已就有關立法改革取得重大進展[5]。政府認為，為能在金融穩定理事會所定 2015 年底的限期前實施《主要元素》，香港需要進行立法改革。

Q3. 處置機制的新準則如何配合其他在全球金融危機後一直進行的國際改革措施？

A3. 部份危機後推出的改革力求減低金融機構(尤其是具系統重要性的金融機構)，陷入困境的可能性。其中一個例子是《巴塞爾協定三》框架下提高適用於銀行的流動資金及資本要求。補充改革（尤其是《主要元素》所載準則)，旨在確保能夠以安全的方式處置金融機構，力求減低萬一金融機構無法持續經營造成的影響。

Q4. 為何一般的破產程序不適用於具系統重要性或「大到不能倒」的金融機構？

A4. 許多個人和公司在日常生活及業務活動中都非常依賴某些金融機構提供的金融服務（這些金融服務可以被視為「關鍵金融服務」)。例

Resolution Regimes for Financial Institutions”)，詳見 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf。

[4]金融穩定理事會（2013 年 4 月)《處置機制專題檢討：同業評審報告》(“Thematic Review on Resolution Regimes: Peer Review Report”)，詳見 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130411a.pdf。

[5]金融穩定理事會（2013 年 9 月)《結束「大到不能倒」局面的進展和隨後的步驟：金融穩定理事會提交二十國集團的報告》(“Progress and Next Steps Towards Ending “Too-Big-To-Fail” (TBTF): Report of the Financial Stability Board to the G-20”)，詳見 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130902.pdf。

如銀行提供的服務讓個人和公司付款和收款，但若銀行進入清盤程序，一般來說都會停止營業，這些服務的提供便會突然中斷。很明顯，這個情況會令依賴銀行收取收入（包括薪金）及支付日常生活開支的個人面對很大困難，原因是他們無法使用其資金與帳戶[6]。同樣，在有關銀行開立帳戶的公司在支付薪金及購買貨物與服務或就貨物與服務收款方面亦會面對很大困難。當有成千上萬甚或數以百萬的人士及公司受到影響時，加上考慮到有關銀行亦提供其他類型的關鍵金融服務，總體的消費、投資和實體經濟也可能會受到嚴重影響。

除了突然中止關鍵金融服務可能帶來的影響以外，金融機構進入清盤程序對金融體系的其他部份產生的連鎖影響，也有可能引致整個金融體系出現不穩局面。在部份情況中，一家金融機構倒閉可能會引發「骨牌效應」，牽連其他金融機構；原因是一家金融機構倒閉，可能會通過各種直接或間接的連鎖影響途徑，對其他金融機構的流動資金和資本狀況構成壓力。

處置機制旨在控制這些風險，並賦予公共主管當局一系列權力，在金融機構陷入困境時作出干預，以確保瀕臨倒閉金融機構提供的關鍵金融服務的持續性，以及控制對金融穩定構成的廣泛風險。與此同時，處置權力的結構應確保與清盤的情況一樣，倒閉所引致的費用由倒閉金融機構的股東和債權人承擔，而並非依賴公帑。

Q5. 香港的監管機構是否已具備權力處理瀕臨倒閉的金融機構？

A5. 在香港，金融機構是根據其從事的活動類型和法定地位而接受不同監管機構規管。根據其各自的有關條例，每家監管機構（金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會（證監會）及保險業監督）都可按照一套現有監管干預權力，處理當金融機構的經營狀況顯著惡化的情況。然而，政府及監管機構的評估結果是，香港現時並未具備目前被視為為確保關鍵金融服務的持續性及維護金融穩定所必要的全部權力。在A2 中提及，由金融穩定理事會公布的同業評審中亦得出類似的結論。

[6]在多個地區（包括香港），存款保障計劃提供一定程度的保障，就受保存款向合資格存戶給予補償（以指定限額為限）。詳見附註 12。

Q6. 既然香港在全球金融危機中並未受到極為嚴峻的影響，為何香港需要制定處置機制？

A6. 相比美國及歐盟，近期的全球金融危機對亞洲區造成的影響較輕微，但亞洲地區（包括香港）過去亦曾發生危機。舉例來說，香港在上世紀 80 年代中曾發生嚴峻程度屬中等的系統性危機，當時政府動用公帑挽救幾家本地金融機構[7]。因此，政府認為應該從其他地區近期的經驗中汲取教訓，透過設立處置機制，積極加強金融體系抵禦衝擊的能力；即使甚少要運用有關機制，但這仍是審慎的做法。假如沒有處置機制，萬一具系統重要性或大到不能倒的金融機構陷入困境，有關當局別無選擇，只能在讓其清盤而承受為金融穩定、經濟以至整體社會帶來的負面影響，或動用公帑進行挽救兩者間作出選擇。

建議

Q7. 處置機制會適用於哪些金融機構？

A7. 《主要元素》載明「一旦倒閉可能會對金融體系引起重大或關鍵影響」的金融機構都應納入處置機制的涵蓋範圍。因此，根據一旦每個界別的金融機構進入清盤時可能會對關鍵金融服務的持續性及金融穩定構成的風險的評估結果，建議香港的處置機制應適用於所有認可機構，以及某些金融市場基建[8]、持牌法團及保險公司。雖然我們最關注的是在本地構成的風險，但政府亦考慮到全面實施《主要元素》，表示本港的處置機制的涵蓋範圍也許應延伸至為跨境營運的金融服務集團屬下機構的香港金融機構，而有關金融服務集團可能在其他地區具關鍵或系統性。

---

[7]在 1983 至 1986 年間，政府臨時接管了 3 間銀行，又通過提供財政援助推動私營機構收購其他 4 間銀行。在 1987 年的全球股災後，大批期貨經紀無法履約，須同時動用公帑和私營界別的資金挽救香港的期貨市場和結算所 。

[8]金融市場基建的定義是「參與機構之間的多邊系統，包括系統的營運者，以結算、交收及記錄支付、證券、衍生工具或其他金融交易」。這個定義是來自支付及結算系統委員會（支付系統委員會）以及國際證券事務監察委員會組織（國際證監會組織）技術委員會在 2012 年 4 月發表的《金融市場基建原則》（“Principles for Financial Market Infrastructures”），詳見 http://www.bis.org/publ/cpss101a.pdf。

參照多個地區的做法，建議處置機制適用於所有認可機構，並會在任何認可機構陷入困境時，評估所引致的風險是否構成運用處置機制而非任由其清盤的充分理據。其他地區普遍都採納將涵蓋範圍延伸至所有銀行的做法，除了因為部份大型銀行在任何情況下都應該會構成關鍵或系統性影響外，中小型銀行構成的風險要視乎當時的情況而定。原因是在市場受壓，對銀行體系的信心薄弱的情況下，即使是規模相對細小的銀行倒閉，都可能引發連鎖效應，構成系統性風險。

鑑於根據《結算及交收系統條例》指定的金融市場基建及根據《證券及期貨條例》獲認可的結算所在支持香港市場的支付、結算及交收方面起着關鍵作用，因此建議處置機制的涵蓋範圍亦應延伸至該等金融市場基建及結算所。此舉與落實《主要元素》的指引一致；該指引闡明「它們的假定是所有金融市場基建至少在其所在地區內都會被視為具系統重要性或關鍵性」[9]。

此外，建議處置機制的涵蓋範圍應按照持牌法團及保險公司（包括為會構成跨境風險的金融服務集團屬下機構的持牌法團及保險公司）倒閉會構成的風險的評估結果，延伸至部份持牌法團及保險公司。

Q8. 有關當局何時會運用處置機制？

A8. 處置程序是最後方法。建議若有金融機構經評估後確定不再符合其須遵守的最低監管要求，而該金融機構已試盡所有可能的恢復經營能力的方案，而該金融機構無法持續經營時，將對關鍵金融服務的持續性及金融穩定構成威脅（指基於 A4 所述原因，不宜讓該金融機構進入清盤程序），則會運用處置機制。

為確保有秩序地進行處置，處置機制執行機構需要能夠在觸發破產的一般情況發生前迅速作出干預，以維持對金融體系的信心及避免不必

[9]金融穩定理事會（2013 年 8 月）《關於對非銀行金融機構適用之有效處置機制的主要元素的諮詢文件》（“Application of the Key Attributes of Effective Resolution Regimes to Non-Bank Financial Institutions, Consultative document”），詳見 https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130812a.pdf。

要的價值損害。正如下文A16 所探討，就為跨境金融集團屬下機構的金融機構而言，也許適宜設定條件，在有關集團的總公司所在地[10]主管當局計劃對有關集團進行處置的情況下，讓香港的處置機制執行機構支持對該等在香港的金融機構的處置程序。

Q9. 處置程序有哪些目標？

A9. 建議處置機制執行機構應遵從 3 項處置目標，來決定是否及如何進行處置程序。這些目標要求對金融機構的處置應力求：(i) 確保關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務）的持續性及維護金融體系的穩定及有效運作；(ii)為存戶、持有客戶資產的投資者[11]及保單持有人提供適當程度的保障，以及(iii)在實現首兩項目標的前提下，控制處置費用，從而保障公帑。第一項目標確認有需要確保關鍵金融服務不會突然中止，以及控制產生連鎖影響的可能性。第二項目標確認處置程序為存戶、投資者及保單持有人帶來的結果，應至少與他們在金融機構進入清盤程序的情況得到的結果相等（包括涵蓋存款、客戶資產及保險合約的保障計劃下得到的結果[12]）。第三項目標確認在確保實現首兩項目標的前提下，任何可減低處置費用的措施都會令原本可能須分攤有關費用的各方受惠。

Q10. 由哪些機構負責運用處置機制？

A10. 建議各監管機構，即金融管理專員、證監會及保險業監督，分別獲指定為處置機制執行機構，負責就其各自監管的金融機構行使處置機制賦予的處置權力。由於根據各監管機構的現有職權，它們都需要為有關各方（存戶、投資者和保單持有人）提供一定程度的保障，以及確保金融體系的部份或整體穩定和有效運作，因此履行處置職能與其各自的現有職權一致。此外，機制所賦予的權力亦可被視為填補在

---

[10]總公司所在地指對金融機構的業務（或如屬具全球系統重要性金融機構，則其全球業務）進行綜合監督的所在地。

[11]換言之，即中介機構的客戶，而該中介機構獲客戶託付或代表客戶持有款項、證券及金融工具。

[12]根據《存款保障計劃條例》(第 581 章)，一旦持牌銀行倒閉，受保存戶將得到保障，保障上限現時為每家計劃成員每名存戶 500,000 港元。若合資格投資者因中介機構違責而就指明證券或期貨合約或有連繫資產蒙受損失，則可從投資者賠償基金獲得賠償，賠償金額最多為每名投資者 150,000 港元。目前設有兩個關於非人壽法定保險的無償付能力賠償基金，為汽車第三方索償以及僱員工傷提供保障。政府最近提出設立保單持有人保障基金的建議，有關的立法程序正在進行中。

每家監管機構的現有監管干預權力中所識別的漏洞，使它們能更有效控制任何個別金融機構無法持續經營時所構成的風險。

正如諮詢文件提到，建議方法表示需要指定一個主導處置機制執行機構，負責協調處置在本地金融體系跨界別經營的金融機構。在 2014 年進行第二階段諮詢時會列出有關如何以最佳方式就這類安排作出規定的詳情（如決定指定各界別的有關監管機構為處置機制執行機構）。

Q11. 有關建議包含哪些處置權力？

A11. 為確保處置機制能有效處理在不同情況下變得無法持續經營的不同類型金融機構，《主要元素》載明必須提供一系列處置方案，讓處置機制執行機構能介入及迅速採取果斷行動，以穩定及重組整家金融機構或其業務的主要部份。這些方案透過以下途徑，讓處置程序能確保金融機構提供的關鍵金融服務的持續性：

(i) 強制轉讓瀕臨倒閉金融機構的擁有權或其部份或全部業務予另一家願意及有能力作出有關收購的金融機構，或如未能立即進行有關轉讓，則臨時運用由處置機制執行機構控制的「過渡機構」；或

(ii) 官方強制債權人融資的資本重組或自救方案，以恢復瀕臨倒閉金融機構的持續經營能力。

(i)項所述的方案在幾個地區（尤其美國）早已存在，並曾在近期的危機前及危機中成功運用。至於自救方案則在較近期才制訂，以能更有效確保能夠對最大型及最複雜的金融機構進行處置。按照新準則及其他主要金融中心現正進行的改革，建議香港的處置機制應提供《主要元素》列明的所有處置方案。諮詢文件亦考慮確保能將瀕臨倒閉金融機構暫時公有化作為最後方法的好處。整體而言，建議應能將瀕臨倒閉金融機構暫時公有化，但只會作為最後方法，在對金融穩定的威脅非常嚴峻，以及經評估確定不能運用其他處置方案安全地處置金融機構的情況下，才可進行暫時公有化。

Q12. 在處置機制下，會對存戶、投資者及保單持有人提供甚麼保障？

A12. 與清盤程序相比，處置程序應能為更廣泛的有關各方(包括存戶、投資者及保單持有人）提供較佳保障，原因是這表示受處置機制規限的瀕臨倒閉金融機構的部份或全部業務將會被穩定下來、進行重組，並得以繼續經營。因此，處置程序應達致的結果是，瀕臨倒閉金融機構的部份或所有存戶及持有客戶資產的投資者可近乎不間斷地使用其帳戶、資金及資產。(正如 A4 提到，在清盤程序中，有關服務將會暫停（或在部份情況下出現延誤))。同樣，處置程序可確保令部份或所有保單持有人繼續得到保障。

此外，建議的第二項處置目標（見 A9）表示，處置機制執行機構須力求處置程序為上述有關各方帶來的結果至少與他們在清盤程序得到的結果相等（包括任何已有的法定保障)。

Q13. 處置機制會為其他債權人提供甚麼保障？

A13. 由於要確保有秩序的處置，就必須能迅速果斷地採取行動，因此處置機制無可避免地會賦予處置機制執行機構權力，讓其採取的行動能影響合約及產權，以至股東和債權人在處置程序中可獲得的款額。因此，我們明顯需要訂立制衡機制，以保障受處置程序影響的各方，以及在可能範圍內減輕處置程序帶來的結果的不確定性。

由於在處置程序中，瀕臨倒閉金融機構的部份或全部業務得以繼續，因此對價值造成的損害可能比清盤程序低；事實上亦有部份個案是所有各方在處置程序得到的可能都較在清盤程序得到的為佳。儘管如此，諮詢文件亦提出多項與所有債權人相關的保障安排，包括處置機制執行機構在運用處置機制時，應力求以大致上遵從清盤程序的債權人等級的方式分配虧損。這表示，正如在清盤程序中一樣，首先由股東承擔損失，同時直至在註銷所有後償債項（包括所有監管資本工具）之前，不應讓優先債務持有人承擔損失。此外，清盤程序所規定的任何優先待遇應予維持，有抵押債權人亦應保留其抵押品的權益。

此外，亦建議應按照《主要元素》及其他地區的做法，設立機制就債權人可能蒙受超過其在清盤程序中可能蒙受的任何損失向他們作出補償。這項機制稱為「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的保障安排；

我們會進一步考慮如何能最有效地落實這項建議，並會於 2014 年的第二階段諮詢中列出有關詳情。

Q14. 如何提供處置程序所需費用？

A14. 建立處置機制的主要動機之一，是支持透過可以更有效保障公帑的方式，對金融機構進行有秩序的處置。這表示，與清盤程序一樣，金融機構倒閉的費用應由其股東及不同的債權人（以大致上遵從既定的債權人等級的方式）承擔。正如在 A13 提及，在處置機制下，股東及債權人都要負擔處置費用，並以他們在清盤程序中所負擔的金額為限。《主要元素》載明，萬一處置費用超過有關金額，應由整個金融體系承擔，而非由公帑支付（透過設立處置基金及／或事後收取徵費的機制）。諮詢文件概述有關的資金方案，並會於第二階段諮詢前就機制的這個範圍作進一步考慮。

Q15. 對跨境金融機構而言，處置機制有甚麼重要性？

A15. 正如金融危機所顯示，以能夠維持各受影響地區的金融穩定的方式有秩序地處置具系統重要性跨境金融機構，存在重大困難。許多地區都缺乏具備涵蓋所需範圍或權力以處置大型及複雜的金融機構的處置機制，而且以往幾乎沒有考慮過總公司所在地和各主要業務所在地主管當局之間能否及如何互相協調和合作，運用各自權力以穩定跨境集團各組成部份[13]。因此，一旦跨境金融機構陷入困境，總公司所在地公共主管當局要動用巨額公帑挽救整個跨境集團，或僅採取行動穩定集團的當地業務，而沒有理會對其他業務所在地的金融穩定造成的影響。《主要元素》力求為跨境金融集團變得無法持續經營的情況帶來較理想的結果，方法包括透過確保所有總公司所在地及主要業務所在地都採取一致的處置機制，以及確保該等總公司所在地及業務所在地在運用處置機制時能作出更有效的協調及合作安排。香港作為主要國際金融中心，在此設有業務的具系統重要性跨境金融機構為數眾多[14]，因

[13]總公司所在地指對金融機構的業務（或如屬具全球系統重要性金融機構，則其全球業務）進行綜合監督的所在地。業務所在地指跨境金融機構在當地以註冊附屬公司或分支機構的形式經營業務的所在地。

[14]金融穩定理事會正與不同界別的標準制定組織合作，以定出具全球系統重要性金融機構。就銀行界別而言，在所確定的 29 間具全球系統重要性銀行中，有 28 間在香港設有業務。保險界別方面，在 9 間具全球系統重要性保險公司中，有 8 間在香港設有業務。詳見金融穩定理事會（2013 年 11 月）「2013 年具全球系統重要性銀行集團最新名單」（"2013 update of groups of global systemically important banks (G-SIBs)"），http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_131111.pdf，以及金融穩定理事會（2013 年 7 月）「具全球系統重要性保險公司及適用於該等保險公司的政策措施」

此必須確保具備必要權力以支持跨境處置。

Q16. 香港的處置機制可如何支持有秩序地處置跨境金融機構？

A16.《主要元素》反映以協調及合作的方式處置跨境金融機構，應能更有效保障總公司所在地和各業務所在地的金融穩定及公帑。國際社會現正進行的工作，尤其是為識別和協議具全球系統重要性銀行處置方法的工作顯示，在多個情況下，穩定該等金融機構提供的關鍵金融服務及確保該等服務的持續性的最有效方法，可能是由總公司所在地進行集團整體的處置（並由主要業務所在地提供支持）。有關方法的另一個好處，是可以減低總公司所在地和各業務所在地採取防範措施的意欲，不會為保障各地區的業務免受集團在其他地區的業務受到的衝擊影響及確保能獨立處置當地業務，而要求跨境金融機構作出為此所需的代價高昂的變動。

基於上述理由，諮詢文件建議合宜的做法或許是允許就跨境金融機構的香港業務運用處置機制，以認可總公司所在地處置機制執行機構進行的處置程序，並使其在本地生效，惟以這種方式運用本地機制的條件是經評估後確定得出的結果與香港所定的處置目標一致，而且不會對本港債權人不利。香港的處置機制執行機構會保留靈活性，在未能符合這些條件的情況下運用本地機制賦予的權力，對本地機構進行獨立處置程序。

Q17. 香港的建議與其他金融穩定理事會成員地區正在進行的改革相比如何？

A17. 金融穩定理事會預期所有成員地區都會進行必要的立法改革，以便在 2015 年底前定出符合《主要元素》所載準則的有效處置機制。金融穩定理事會的總結指出，多個成員地區，包括澳洲、德國、法國、日本、荷蘭、西班牙、瑞士、英國及美國，在落實《主要元素》方面都有重大進展[15]。 另外，應會於 2014 年初定案的歐盟《恢復及處置指令》，將會是歐盟成員國(其包括 6 個同時為金融穩定理事會成員的國

（“Global systemically important insurers (G-SIIs) and the policy measures that will apply to them”），http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130718.pdf。

[15] 金融穩定理事會（2013 年 9 月）《結束「大到不能倒」局面的進展和隨後的步驟：金融穩定理事會提交二十國集團的報告》（“Progress and Next Steps Towards Ending “Too-Big-To-Fail” (TBTF): Report of the Financial Stability Board to the G-20”），詳見 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130902.pdf。

家)邁向落實《主要元素》的重要一步。在香港落實《主要元素》的建議是在參考其他金融穩定理事會成員地區的做法後，再因應本地情況作出修改而定出的。

下一步

Q18. 在完成初步諮詢後，下一步會做些甚麼？

A18. 第一階段諮詢會於 2014 年 4 月 6 日結束。預期在考慮所收到的意見後，會在 2014 年內進行第二階段諮詢。視乎諮詢的結果，以及為遵從金融穩定理事會所定的實施限期，我們需要在 2015 年內向立法會提交立法建議。

Q19. 我可以如何就諮詢文件列載的建議提出意見？

A19. 政府歡迎各界在 2014 年 4 月 6 日或之前，以下列任何一種方式就本諮詢文件列載的概念及建議提交意見書：

郵寄：香港添馬
添美道 2 號
政府總部 24 樓
財經事務及庫務局
財經事務科
處置機制公眾諮詢

傳真：+852 2856 0922

電郵：resolution@fstb.gov.hk